

Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables :

*plan d'action pour l'avenir de la
gouvernance locale au Nouveau-Brunswick*

Rapport du commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale



Abrégé

Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables :

*plan d'action pour l'avenir de la
gouvernance locale au Nouveau-Brunswick*

Rapport du commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale
Abrégé

Jean-Guy Finn
Commissaire
novembre 2008

ISBN 978-1-55471-182-6

Imprimé au Nouveau-Brunswick

CNB 5433



Cette étude de la gouvernance locale a été annoncée en septembre 2007 à la suite du rapport *La Voie de l'autosuffisance : Un projet de société* déposé par le Groupe de travail sur l'autosuffisance au Nouveau-Brunswick. Le Groupe de travail exprima l'opinion que si la province doit atteindre l'autosuffisance d'ici 2026, les collectivités du Nouveau-Brunswick, par l'intermédiaire des gouvernements locaux, doivent être en position de contribuer collectivement à cet objectif. Il conclut que la taille et le nombre actuels d'administrations locales dans la province constituent un obstacle au développement des collectivités.

Le présent rapport contient une analyse détaillée des présentes institutions de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et des enjeux auxquels elles sont confrontées. Certains de ces enjeux sont d'ordre « interne », puisque spécifiquement liés à l'organisation de la gouvernance locale à proprement parler; tandis que d'autres sont d'ordre « externe », à savoir des difficultés résultant de l'évolution de l'environnement socio-démographique et économique dans lequel les gouvernements locaux agissent. Les recommandations de ce rapport présentent une voie vers un système de gouvernance locale plus moderne, plus efficace et plus efficient. Ces recommandations, élaborées sur une période d'une année, s'appuient sur plus de 25 études réalisées depuis 1967 et portant sur divers aspects de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Dans le contexte de cette étude, les institutions de gouvernance locale renvoient essentiellement aux municipalités, aux communautés rurales et aux districts de services locaux (DSL), mais elles comprennent également une variété d'entités locales à vocation spécifique telles que les agences, les conseils et les commissions.

Dans tout le Canada, les gouvernements locaux remplissent un double mandat de représentation et de prestation de services. Ils ne sont cependant pas tous structurés de la même façon. Leur organisation varie d'une province à l'autre, et parfois même à l'intérieur d'une même juridiction. Au fil du temps, trois modèles organisationnels ont vu le jour et servent de guides dans l'organisation du gouvernement local: 1) le gouvernement local unitaire orienté vers la collectivité, qui prend généralement la forme d'une cité ou d'une ville dans les milieux urbains, ou d'un village, d'un canton ou d'une paroisse dans les zones rurales; 2) le gouvernement régional unitaire, qui fournit des services sur un territoire plus vaste et sert de porte-parole de plusieurs collectivités locales; 3) le gouvernement hybride dans lequel deux ou plusieurs municipalités voisines partagent certains services dans le cadre d'une structure inter-municipale (un conseil métropolitain ou un district de services régionaux). Au Nouveau-Brunswick, la municipalité locale orientée vers la collectivité s'est avérée le modèle de gouvernance locale le plus durable. Ainsi, Saint John fut constituée en municipalité locale dès 1785. Puis, au cours des années 1800, plusieurs autres collectivités se constituèrent en municipalité (villes et cités) et des gouvernements de comté furent créés.

En 1966, dans le cadre des réformes du programme de Chances égales pour tous mises en œuvre par le premier ministre Robichaud, les gouvernements de comté furent abolis. Ils furent remplacés par un certain nombre de villages nouvellement constitués en municipalité et par des districts de services locaux (DSL) dans les territoires non desservis par les municipalités. Les villes et cités, de même que les villages, qui existaient à ce moment-là restèrent en place.

Présentement, non seulement le Nouveau-Brunswick compte-t-il un très grand nombre d'entités administratives locales (101 municipalités, 3 communautés rurales, 267 districts de services locaux, plus de multiples agences, conseils et commissions), mais leur organisation n'a pas suivi l'évolution socio-démographique et économique qui s'est produite au cours des quarante dernières années, ou depuis les réformes Robichaud. La structure de gouvernance locale actuelle n'est ni autosuffisante ni viable à long terme. Elle comporte trop d'entités de gouvernance locale par rapport à la population desservie et prive de nombreux Néo-Brunswickois d'une réelle participation aux affaires de leur collectivité. Cette multiplicité d'entités administratives favorise les dédoublements, la fragmentation, l'inefficacité et l'inefficience dans l'offre de services tout en créant des problèmes d'imputabilité, de transparence et de viabilité à l'échelle locale. De plus, le Nouveau-Brunswick n'a aucun mécanisme officiel et uniforme favorisant la coopération inter-municipale et régionale. La démocratie locale et la prestation de services demeurent organisées principalement sur la base de gouvernements locaux orientés vers la collectivité, dont plusieurs sont de très petite taille.

De manière générale, le régime de relations provinciales-municipales adopté dans les années 1960 (notamment, le partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités, le rôle du gouvernement provincial dans l'évaluation foncière et la gestion de l'impôt foncier, la centralisation des emprunts municipaux ainsi que les transferts de péréquation du gouvernement provincial aux municipalités) reste valable et doit être préservé. Cependant, les gouvernements locaux eux-mêmes ne sont tout simplement pas organisés de manière efficace. De plus, leurs faiblesses ne peuvent être corrigées par de simples retouches. Un remaniement majeur, un nouvel ensemble de règles et une nouvelle structure sont nécessaires.

Les propositions mises de l'avant dans ce rapport visent quatre grands objectifs :

- premièrement, adapter les institutions de gouvernance locale (gouvernements locaux et entités à vocation spéciale) de sorte qu'elles coïncident davantage avec les collectivités socio-économiques d'aujourd'hui et qu'elles les desservent mieux;
- deuxièmement, organiser les gouvernements locaux de manière à ce qu'ils puissent servir efficacement leur collectivité respective et mieux participer à l'économie locale, régionale et provinciale, contribuant ainsi au programme d'autosuffisance;
- troisièmement, transformer ce qui est maintenant un régime de gouvernance locale incohérent et fragmenté en un tout plus efficace et cohérent;
- quatrièmement, donner une voix et un pouvoir décisionnel aux régions non constituées de la province en ce qui concerne les services et les enjeux locaux, comblant ainsi un important « déficit démocratique ».

Si elles sont acceptées, ces propositions auront aussi pour effets :

- d'établir un meilleur équilibre dans l'exercice des grandes fonctions (représentation et agent de services) des gouvernements locaux;
- de renforcer l'organisation des gouvernements locaux afin de garantir leur rentabilité et leur viabilité à long terme;

- de créer des mécanismes de collaboration et de partage favorisant les économies d'échelle, les avantages concurrentiels et l'allocation plus efficace des ressources à l'échelle locale, provinciale et fédérale;
- de mettre en place un système de financement et d'impôt foncier qui favorise l'équité, la justice, l'imputabilité et l'autosuffisance.

Synthèse des recommandations

Structures municipales

- Résidents tous représentés et gouvernés par des conseils municipaux élus, sauf là où la loi fédérale prévoit une forme distincte de gouvernement pour la population autochtone
- Gouvernements municipaux constitués (53 au total) sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick
- Districts de services locaux, communautés rurales, villages et la plupart des villes dissouts et reconstitués en entités municipales élargies
- Frontières des huit cités retracées pour inclure certains territoires adjacents non constitués en municipalité
- Seuils de population ou d'évaluation foncière exigés pour constituer une collectivité en municipalité

(Consultez les cartes jointes présentant les frontières des municipalités nouvelles et restructurées.)

Structures régionales

- Districts de services régionaux (12 au total), dont chacun a un conseil de direction, créés sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick
- Conseil de direction du district de services régionaux composé du maire et d'un ou plusieurs conseillers municipaux délégués par chaque conseil municipal au sein du district
- Système de « vote pondéré » applicable dans chaque district de services régionaux reflétant le poids démographique des municipalités participantes
- Coûts de l'administration, des services et des programmes des districts de services régionaux financés principalement par les municipalités participantes
- Formules de partage des coûts des services régionaux déterminés par les municipalités participantes dans chaque région
- Districts de services régionaux non autorisés à prélever des impôts
- Commissions de district d'aménagement, commissions de gestion des déchets solides et agences de développement économique communautaire dissoutes, et personnel ré-affecté aux districts de services régionaux correspondants
- Financement provincial pluriannuel aux districts de services régionaux pour aider à assumer les coûts de transition vers les nouvelles structures

(Consultez les cartes jointes présentant les frontières des districts de services régionaux.)

Services régionaux

- Aménagement du territoire, gestion des déchets solides, services de police, mesures d'urgence et développement économique déclarés « services supra-municipaux » en vertu d'une loi provinciale, et fournis exclusivement à l'échelle régionale par l'intermédiaire des districts de services régionaux
- Responsabilité entière de la gestion des déchets solides (de la planification, à la collecte, au recyclage et à l'élimination) assumée par les districts de services régionaux
- Plans d'organisation et de prestation des services de police élaborés par les districts de services régionaux
- Services policiers régionaux intégrés mis en œuvre dans les deux ans suivant la création des districts de services régionaux, après quoi, les commissions de police inter-municipales, là où elles existent, sont dissoutes
- Districts de services régionaux chargés de la planification et de la gestion des mesures d'urgence sur leur territoire respectif, suivant une approche intégrée, incluant l'ensemble des municipalités de la région et les autres paliers de gouvernement
- Districts de services régionaux responsables de la mise à jour des plans régionaux de mesures d'urgence, en collaboration avec l'Organisation des mesures d'urgence et les municipalités membres
- Développement économique et aménagement du territoire constituent des éléments du plan stratégique régional de chaque district de services régionaux
- Entités locales et municipales de développement économique dissoutes
- Coûts des activités et des programmes de développement économique régional partagés entre les municipalités, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral
- Au-delà des cinq « services supra-municipaux », les districts de services régionaux facilitent le partage de services ou de coûts et les partenariats entre les municipalités membres
- Priorités pour la construction et la localisation des nouvelles infrastructures majeures font partie du plan stratégique régional de chaque district de services régionaux
- Districts de services régionaux mandatés d'entreprendre et de compléter, dans un délai de cinq ans après leur création, un examen des services de protection contre les incendies et d'en déterminer les orientations futures
- Réseaux communaux d'alimentation en eau et réseaux communaux d'égouts appartenant au gouvernement provincial ainsi que réseaux sans propriétaire ou exploitant transférés aux districts de services régionaux

Planification et aménagement du territoire

- Districts de services régionaux mandatés, en vertu de la législation, d'élaborer et d'administrer des plans stratégiques régionaux
- Plans stratégiques régionaux et plans municipaux (locaux) conformes aux orientations provinciales (énoncé par secteur d'activités et de développement) en matière de planification et d'aménagement du territoire
- Adoption d'un échéancier ferme par le gouvernement provincial pour compléter les énoncés de politique en matière de planification et d'aménagement du territoire
- Établissement d'un « comité permanent interministériel sur la planification et l'aménagement du territoire », composé de sous-ministres, voyant à la

coordination et à l'intégration des orientations provinciales en matière de planification et d'aménagement du territoire

- Transfert de la responsabilité de la préparation et de l'administration des plans stratégiques régionaux du gouvernement provincial aux districts de services régionaux
- Dispositions assurant la participation du public dans l'élaboration du plan stratégique régional initial dans chaque région
- Révision formelle, tous les cinq ans, du plan stratégique régional et dispositions assurant la participation du public dans le cas d'une demande de modification du plan à l'intérieur de cette période
- Simplification de la gestion des plans d'aménagement municipaux en autorisant les « agents de développement » à approuver toute modification mineure
- Législation provinciale prévoyant la reconnaissance professionnelle et la certification des planificateurs (urbanistes)
- Postes de planificateurs (urbanistes) au sein du gouvernement provincial, des districts de services régionaux et des municipalités comblés par des professionnels reconnus, suivant un échéancier de quelques années

Régime fiscal et de financement

- Abolition de l'actuelle subvention provinciale inconditionnelle aux municipalités
- Élimination du taux d'impôt foncier provincial actuel sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire et réduction de 2,25 \$ à 1,50 \$ du taux d'impôt foncier provincial sur les biens non résidentiels
- Transfert par le gouvernement provincial aux municipalités d'un espace fiscal égal au taux d'impôt foncier sur les biens résidentiels non occupés par le propriétaire (1,50 \$) ainsi qu'à 0,75 \$ sur les biens non résidentiels
- Établissement de quatre classes d'impôt foncier à l'échelle municipale: « biens résidentiels occupés par propriétaire », « biens résidentiels en location de longue durée », « autres biens résidentiels » et « biens non résidentiels »
- Municipalités autorisées à fixer des taux d'impôts locaux pour chaque classe d'impôt foncier
- Péréquation destinée à réduire les disparités dans la capacité de générer des revenus entre les 53 municipalités
- Groupement des municipalités en fonction de la population (moins de 10 000, de 10 001 à 40 000, plus de 40 000) aux fins de la péréquation
- Péréquation offerte sans condition
- Maintien d'une évaluation foncière centralisée, uniforme et fondée sur la valeur marchande des propriétés
- Aucun gel ou plafonnement des évaluations foncières
- Utilisation d'une « moyenne de trois ans » d'évaluation foncière aux fins de taxation des propriétés
- Acquiescement en deux versements (sur 12 mois) de la facture annuelle d'impôt foncier
- Établissement de taux d'impôt foncier par zone (pour chaque classe de biens) à l'intérieur de chaque municipalité
- Coût total de la prestation des services locaux dans les anciens territoires des districts de services locaux éventuellement recouvré par le biais de l'impôt foncier (moyennant une période de transition)

- Ventilation par municipalité et par région des coûts des services locaux (spécialement des routes) fournis par le gouvernement provincial dans les anciens districts de services locaux
- Abolition de l'exclusion fiscale provinciale à l'égard des biens non résidentiels et des biens résidentiels non occupés par le propriétaire dans les anciens districts de services locaux
- Continuation, jusqu'à avis contraire, par le ministère des Transports provincial de l'entretien des routes dans les anciens districts de services locaux
- Continuation par la province du prélèvement de 44 cents sur les biens résidentiels occupés par le propriétaire situés dans les anciens districts de services locaux (en compensation partielle du coût des services de voirie dans les anciens districts de services locaux)
- Extension par la province (moyennant une période de transition) du taux d'imposition de 44 cents à tous les biens immobiliers situés dans les anciens districts de services locaux et ajustement de ce taux à chaque année jusqu'au recouvrement total du coût de l'entretien des routes dans les anciens districts de services locaux
- Réduction de 20 cents (taux estimé de l'imposition provinciale pour les services de police dans les anciens districts de services locaux) du prélèvement provincial de 65 cents dans les anciens districts de services locaux, et coûts des services de police dans ces territoires couverts à même l'impôt foncier municipal
- Règles d'impôt foncier actuellement applicables aux forêts et aux terres agricoles restent inchangées
- Biens résidentiels non occupés par le propriétaire (appartements) utilisés à des fins lucratives restent assujettis au prélèvement d'impôt foncier correspondant à la classe des « biens résidentiels en location de longue durée »
- Allègement de l'impôt foncier pour les biens résidentiels non occupés par le propriétaire utilisés à des fins non lucratives, et coût de l'allègement absorbé par le gouvernement provincial
- Révision, par les municipalités, des taux d'impôt foncier applicables aux propriétaires d'immeubles en copropriété pour tenir compte du niveau moindre de services reçus (en comparaison aux habitations « unifamiliales »)
- Toute partie d'une résidence familiale utilisée (à des fins non lucratives) comme logement attenant pour un membre de la famille immédiate sera considérée comme faisant partie de la résidence principale aux fins d'imposition
- Élaboration d'un pacte pour le renouvellement des infrastructures (financé par les taxes de vente ou les impôts sur le revenu) entre le gouvernement provincial et les municipalités
- Examen, par la Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick, des règles et des pratiques de financement des immobilisations afin de déterminer les améliorations à y apporter pour mieux répondre aux besoins d'emprunts à long terme du gouvernement provincial et des municipalités
- Consultation par le gouvernement provincial préalablement à l'introduction de nouveaux programmes et de nouvelles politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les dépenses ou le fonctionnement des gouvernements locaux
- Plan de partage, entre les municipalités membres du district de services régionaux, des investissements et des revenus pour les nouveaux développements industriels ou commerciaux

Imputabilité et transparence

- Établissement d'indicateurs de rendement et d'un cadre commun de reddition des comptes pour les gouvernements municipaux
- Directives plus claires et plus pratiques concernant la tenue de séances publiques (ouvertes) ou à huis clos des conseils municipaux
- Soutien aux gouvernements municipaux pour l'application des dispositions du nouveau projet de *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*
- Établissement de règles concernant la divulgation des contributions financières aux campagnes municipales et élaboration d'un mécanisme correspondant permettant de faire rapport des contributions reçues par les candidats
- Séparation de « l'avis d'évaluation et d'impôts fonciers » et de la facture d'impôt foncier à proprement parler
- Révision de la facture d'impôt foncier afin d'indiquer plus clairement aux contribuables la part provinciale et la part municipale des impôts payés
- Publication par les municipalités, utilisant un format commun, des détails de leur budget annuel (sur internet et/ou dans les journaux) en précisant, entre autres la part du budget allouée aux différents services
- Création d'une « commission des affaires municipales » avec mandat d'offrir des conseils indépendants en cas de désaccords relatifs : aux frontières municipales, aux futures initiatives de restructuration, aux ententes de prestation de services régionaux et à l'interprétation des dispositions concernant les conflits d'intérêts

Dispositions législatives

- Adoption d'une nouvelle « loi sur l'organisation des gouvernements locaux » regroupant les nombreuses dispositions législatives relatives à l'organisation générale et au fonctionnement des gouvernements locaux
- Adoption d'une nouvelle « loi sur le financement des services locaux » regroupant diverses dispositions législatives concernant le financement des municipalités
- Adoption de « sphères de compétence » pour encadrer et définir les pouvoirs et les responsabilités des municipalités
- Révision de l'ensemble des dispositions législatives actuelles concernant la gouvernance locale afin d'en confirmer la pertinence et la raison d'être
- Révision des pouvoirs d'examen et d'approbation du gouvernement provincial à l'égard des arrêtés municipaux afin d'en assurer la nécessité et la pertinence
- Adoption des modifications législatives nécessaires pour opérer les divers changements structurels et organisationnels envisagés dans ce rapport

Mise en œuvre

- Consolidation et intégration sous un seul ministère des fonctions provinciales relatives à la gouvernance locale
- Établissement d'un comité de sous-ministres chargé de superviser la mise en œuvre des décisions du gouvernement provincial relatives aux recommandations contenues dans ce rapport
- Adoption prioritaire de dispositions législatives investissant le gouvernement provincial de l'autorité de constituer, par voie de règlements, de nouvelles municipalités, d'en restructurer certaines autres et d'instituer des districts de services régionaux tel que proposé dans ce rapport

- Continuation des transferts financiers actuels du gouvernement provincial aux municipalités et aux districts de services locaux jusqu'à ce que les nouvelles municipalités et les nouveaux districts de services régionaux que propose le rapport soient établis et fonctionnels
- Création de comités provisoires ayant, entre autres comme mandat l'examen et la confirmation des frontières des 53 municipalités proposées
- Création de comités provisoires des districts de services régionaux composés d'un nombre égal de représentants de chaque entité municipale dans chaque région
- Comités provisoires des districts de services régionaux servant de conseils de direction pour ces districts jusqu'à ce que les unités municipales proposées soient établies et fonctionnelles
- Ministère des Gouvernements locaux disposant des ressources nécessaires (financières, humaines et techniques) pour faciliter et mener à bien les changements recommandés
- Financement pluriannuel ciblé pour faciliter l'établissement des districts de services régionaux proposés

Voie du renouvellement

Nature des changements proposés

Le présent rapport ne porte pas principalement sur les aspects financiers (dépenses, coûts ou revenus) des gouvernements locaux, mais sur une vision d'avenir pour la gouvernance locale. Il préconise un système de gouvernance locale qui soit plus imputable, qui tient mieux compte des conditions socio-démographiques et économiques actuelles aussi bien que des tendances prévues. Il propose un système qui confère une autonomie accrue aux collectivités locales et régionales et qui permet une meilleure intégration géographique et inter-sectorielle. Bref un système qui peut concurrencer avec les meilleurs au pays grâce à son efficacité. Nos conclusions ne portent pas sur une composante particulière de la gouvernance locale (programme, municipalité, communauté rurale, district de services locaux ou agence spécialisée de services), mais plutôt sur l'ensemble des éléments du régime et sur la façon dont ils sont inter-reliés.

Au moment où la mondialisation fait de la planète un village, tous les aspects de nos collectivités locales se transforment, à l'exception de la façon dont elles sont gouvernées. L'existence de gouvernements municipaux dans de multiples collectivités locales ne signifie pas pour autant qu'ils ont la capacité d'agir et de déterminer le cours des événements à l'intérieur de leurs propres frontières. Les gouvernements locaux, tout comme ceux des provinces et des États-nations, ont de moins en moins d'emprise sur les enjeux qui les concernent. Ils sont de plus en plus dépendants de ce qui se déroule à l'extérieur de leurs propres frontières. C'est pourquoi le système de gouvernance locale de l'avenir au Nouveau-Brunswick doit être structuré de façon différente. Les actions et les décisions des gouvernements locaux doivent s'inscrire de plus en plus dans une perspective régionale. Elles doivent être le fruit de compromis et de collaborations entre les entités administratives d'une même région.

Nous sommes convaincus que la population souhaite des changements à tous les échelons de gouvernement, y compris à l'échelle municipale. Les

citoyens sont frustrés par le fardeau fiscal local toujours croissant et par la nature fragmentée des décisions locales et des services locaux fournis. Ils sont attachés à leur collectivité locale, mais en même temps, ils veulent des services modernes et efficaces à un prix abordable. Cela ne peut être accompli dans le régime actuel de gouvernance locale. La modernisation du système permettrait la réalisation de progrès considérables sur le plan de l'efficacité et des processus décisionnels. Le regroupement des entités locales et le partage des services sont des moyens d'obtenir des gains d'efficacité et d'offrir aux résidents des services de meilleure qualité à des coûts plus abordables. Cela devrait également entraîner une reconnaissance et un renforcement des liens entre les collectivités rurales, suburbaines et urbaines.

Nous savons que la consolidation des entités administratives et le partage systématique des services ne se feront pas sans heurt et sans difficulté. Il est impossible de procéder à une réorganisation en profondeur des gouvernements locaux sans qu'il n'y ait d'effets sur les particuliers et les entités administratives locales. Voilà pourquoi le gouvernement provincial et les administrations locales doivent travailler ensemble pour trouver des façons de faire pencher la balance en faveur du changement. Il faut cesser de s'interroger à savoir qui prendra l'initiative (la province ou les collectivités locales) et enclencher un processus d'actions conjointes.

Le gouvernement provincial fournira, à l'aide du présent rapport, le cadre général de travail nécessaire à l'orientation des réformes et à l'adoption de mesures précises pour surmonter les obstacles qui se présenteront. Les dirigeants locaux, pour leur part, joueront un rôle clé dans la mise en œuvre des nouvelles structures proposées, tant à l'échelle locale que régionale. Ce programme de réformes exigera que le gouvernement provincial prépare la voie en prenant un engagement ferme et soutenu envers les orientations proposées. La province devra aussi faciliter le changement en s'assurant que les agences et les ministères provinciaux saisissent bien l'importance que leurs actions et programmes peuvent avoir dans les collectivités locales. Le ministère des Gouvernements locaux ne peut, à lui seul, mettre en œuvre ce programme de réformes. Ce dernier demande des efforts coordonnés et concertés de la part de nombreux organismes.

Planification et agencement du changement

Les recommandations de changements contenues dans le présent rapport sont exhaustives et d'une vaste portée. Elles sont aussi interdépendantes, c'est-à-dire qu'elles forment un ensemble intégré. Elles ne peuvent être appliquées à la pièce. Elles sont complexes et nécessiteront d'importantes ressources. Elles ne peuvent donc être toutes mises en application en même temps. Leur mise en œuvre doit être soigneusement planifiée.

Le nouveau modèle fiscal (changements à l'impôt foncier et péréquation) proposé est conçu dans l'optique d'une gouvernance locale restructurée. Le modèle sera efficace et engendrera les avantages prévus uniquement s'il est appliqué à un nombre réduit d'entités municipales plus grandes et à un cadre de partage des services. Nous mettons en garde les autorités concernées contre toute tentative d'application de notre proposition à la structure périmée actuelle de gouvernance locale. À titre d'exemple, le transfert d'espace fiscal à la plupart des gouvernements locaux actuels ne les rendrait pas beaucoup plus autonomes et viables au plan financier. Plus encore, cela créerait des disparités

accrues entre eux et exigerait probablement des subventions inconditionnelles plus importantes.

C'est pourquoi nous conseillons que les recommandations touchant le financement des gouvernements locaux soient mises en œuvre seulement après que les nouvelles municipalités et les districts de services régionaux auront été créés. Certaines recommandations portant sur le financement devront être mises en œuvre sur plusieurs années. Des mécanismes de transition devront être prévus.

Dans le secteur public, les changements structuraux et de gestion, même quand ils sont de portée limitée, se heurtent à de nombreuses contraintes. Cela a amplement été démontré au cours des dernières années lors de l'établissement des « communautés rurales ». L'institution de cette nouvelle forme de gouvernement local a exigé beaucoup de ressources humaines et de temps. Des changements de l'ordre de ceux préconisés dans ce rapport doivent non seulement être soigneusement planifiés et gérés, mais ils doivent également être appuyés par des ressources adéquates. La capacité de mener à bien de tels changements dépend en grande partie de la disponibilité de ressources financières, humaines et techniques. C'est pourquoi nous exhortons le gouvernement provincial à porter une attention particulière à cet aspect du processus de mise en œuvre. En plus de veiller à ce que le ministère des Gouvernements locaux dispose des ressources (humaines et financières) nécessaires pour faciliter et réaliser les changements requis, il faudra prévoir un financement ciblé pluriannuel pour l'établissement des nouveaux districts de services régionaux. Il s'agit là d'investissements rentables et qui s'avéreront payant à plus long terme.

Des changements organisationnels de l'ampleur de ceux proposés dans ce rapport auront inmanquablement une incidence sur de nombreux employés des gouvernements locaux dans l'ensemble de la province. Ces changements auront un impact sur de nombreux employés, ceux-là même qui seront essentiels au succès des réformes proposées. Les conditions d'emploi, la sécurité et les plans de carrière de nombreux employés seront touchés. L'inévitable période d'incertitude qui accompagnera ces changements pourrait inciter certains employés actuels des gouvernements locaux à chercher un emploi ailleurs. Ce risque est d'autant plus important que le Canada fera face à une pénurie considérable d'effectifs au cours des prochaines années. À ce moment-là, d'autres provinces pourraient chercher à recruter au Nouveau-Brunswick des travailleurs déjà bien formés et expérimentés. Cela dit, cette rareté des ressources humaines fera probablement en sorte que très peu, sinon aucun, des employés actuels des gouvernements locaux se retrouveront sans emploi s'ils souhaitent poursuivre leur carrière dans ce secteur dans la province. Des mesures spéciales devront être prises afin de permettre la gestion des enjeux en question. Même si les obligations contractuelles et juridiques devront être respectées, une certaine souplesse sera nécessaire afin de permettre le redéploiement nécessaire des effectifs.

Leçons du passé

L'évolution de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick nous enseigne certaines leçons en matière de réforme municipale. Premièrement, les institutions de gouvernance locale ont tendance à accuser un certain retard par rapport aux réalités socio-démographiques et économiques. De manière générale, elles se conforment aux changements plutôt que d'en être les agents.

En deuxième lieu, des changements significatifs sont rarement effectués sur une base volontaire, et, lorsqu'ils le sont, ils s'opèrent lentement et pas toujours là où ils sont le plus nécessaires. Ils obéissent souvent à des impératifs à court terme. En troisième lieu, les changements ont tendance à répondre à des problèmes ponctuels, ce qui est loin de favoriser les réformes en profondeur comme l'ont démontré les études antérieures sur la gouvernance locale. En quatrième lieu, comme les années 1960 l'ont illustré, les réformes exhaustives arrivent à l'insistance du gouvernement provincial. Elles s'effectuent rarement à l'initiative des gouvernements locaux eux-mêmes.

Le besoin d'apporter des changements aux gouvernements locaux, aux structures régionales et à la manière de livrer les services municipaux est lié à des forces qui se trouvent, pour la plupart, bien au-delà des frontières de la province et des collectivités locales. La taille et les modes d'organisation des gouvernements locaux sont influencés par les données démographiques, économiques et technologiques, et de nombreux autres facteurs qui déterminent les besoins de services publics et le coût de ceux-ci. Or, l'efficacité et l'efficacé des gouvernements locaux ont une incidence sur le développement économique. Le Nouveau-Brunswick doit se montrer plus concurrentiel au sein d'une économie de plus en plus mondiale. Les coûts et l'efficacité des gouvernements provinciaux et locaux jouent un rôle important à cet égard. Les objectifs d'autosuffisance et de contrôle de la croissance des impôts fonciers ne pourront être atteints sans d'importantes transformations de la gouvernance locale.

Direction et soutien

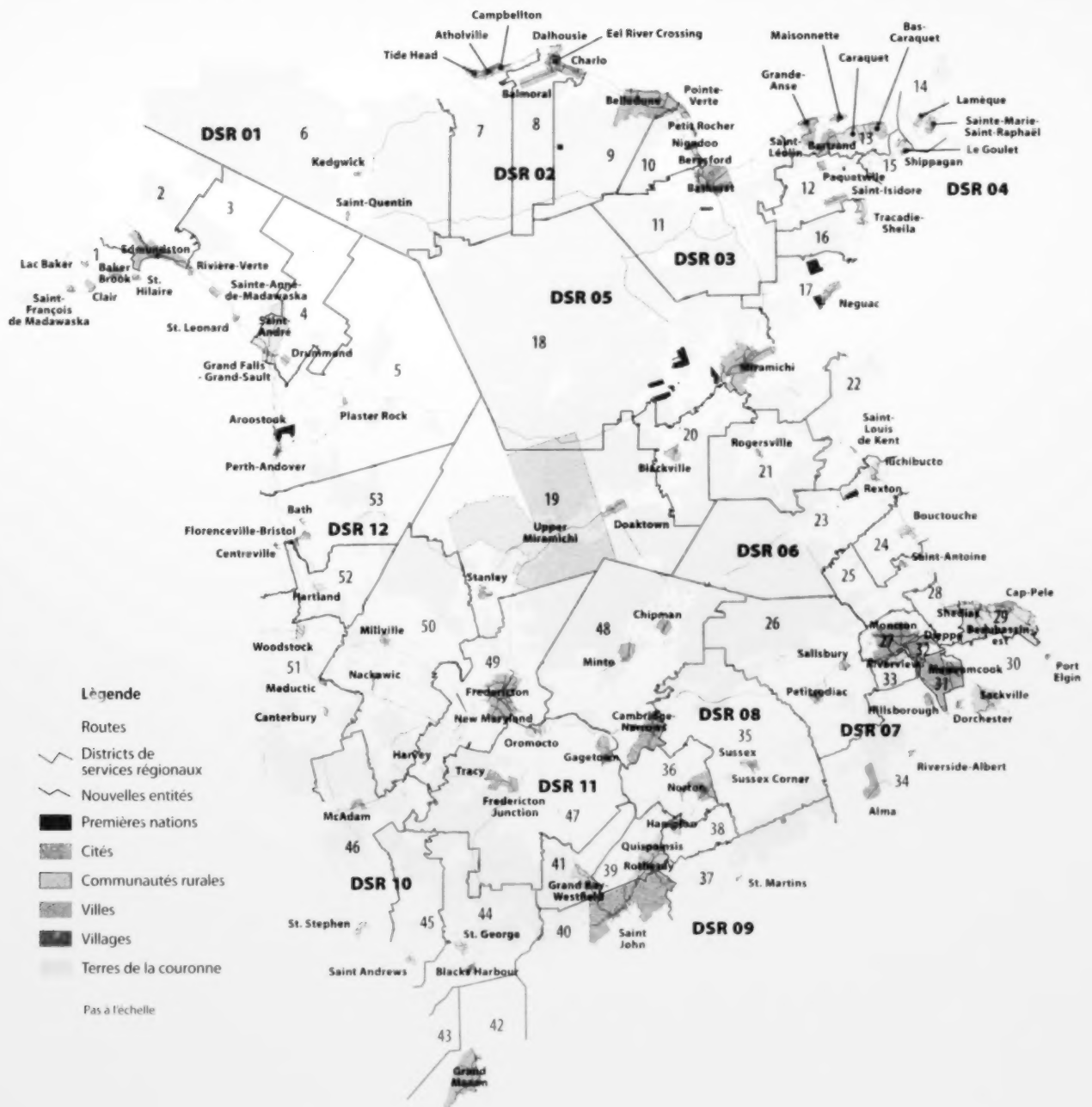
Si la présentation du présent rapport met un terme à notre examen de la gouvernance locale, elle ne clôt pas pour autant la question. Nous croyons fermement que la réforme de la gouvernance locale doit demeurer une question d'intérêt primordial pour la province. Conséquemment, la tâche de réformer la gouvernance locale doit être entreprise de manière convaincante. Le gouvernement provincial doit y apporter une direction éclairée et toute l'aide nécessaire. Il a la responsabilité d'établir le cadre général et les principaux paramètres au sein desquels les changements doivent s'opérer. On ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce que les gouvernements locaux assument le leadership dans ce domaine. Toutefois, ils peuvent et doivent collaborer à effectuer les changements requis, à condition que la province leur fournisse les outils et qu'elle les aide en mettant à leur disposition des ressources adéquates. Cela signifie que la province doit revoir ses propres relations avec les municipalités et la façon dont elle fait affaire avec celles-ci, en plus d'éliminer les obstacles qui entravent la collaboration inter-municipale et régionale. Elle doit aussi faciliter et promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance locale en vue de maximiser les gains d'efficacité à l'échelle locale.

Reprise du leadership national

Le Nouveau-Brunswick peut à nouveau devenir un chef de file en matière de gouvernance locale au Canada, comme il l'a été à la suite des réformes des années 1960. Pour y parvenir, la province doit cependant agir de façon audacieuse, comme le fit le gouvernement de Louis J. Robichaud à l'époque. Les changements réalisés à ce moment-là, certains auxquels les collectivités et les chefs des gouvernements locaux s'opposaient fermement, se sont avérés bénéfiques et recueillent maintenant l'appui de la plupart des gens du Nouveau-Brunswick. Nous croyons sincèrement que la plupart des

changements systémiques proposés dans le présent rapport, s'ils sont menés à bien, seront appuyés de façon similaire par la majorité de la population. Laissés à la libre volonté de tous et chacun, ces changements, qui sont essentiels à l'avancement du Nouveau-Brunswick, ont peu de chance de se réaliser. L'expérience des 40 dernières années ne laisse aucun doute à cet égard. Les réformes entreprises sur une base volontaire, bien qu'elles donnent lieu à de riches délibérations et produisent des dossiers bien étoffés, ne sont pas très concluantes. De manière générale, elles s'avèrent incapables d'apporter des transformations profondes et durables, précisément le genre de transformations dont le Nouveau-Brunswick a besoin de façon urgente pour améliorer sa position concurrentielle et ses chances d'atteindre l'autosuffisance.

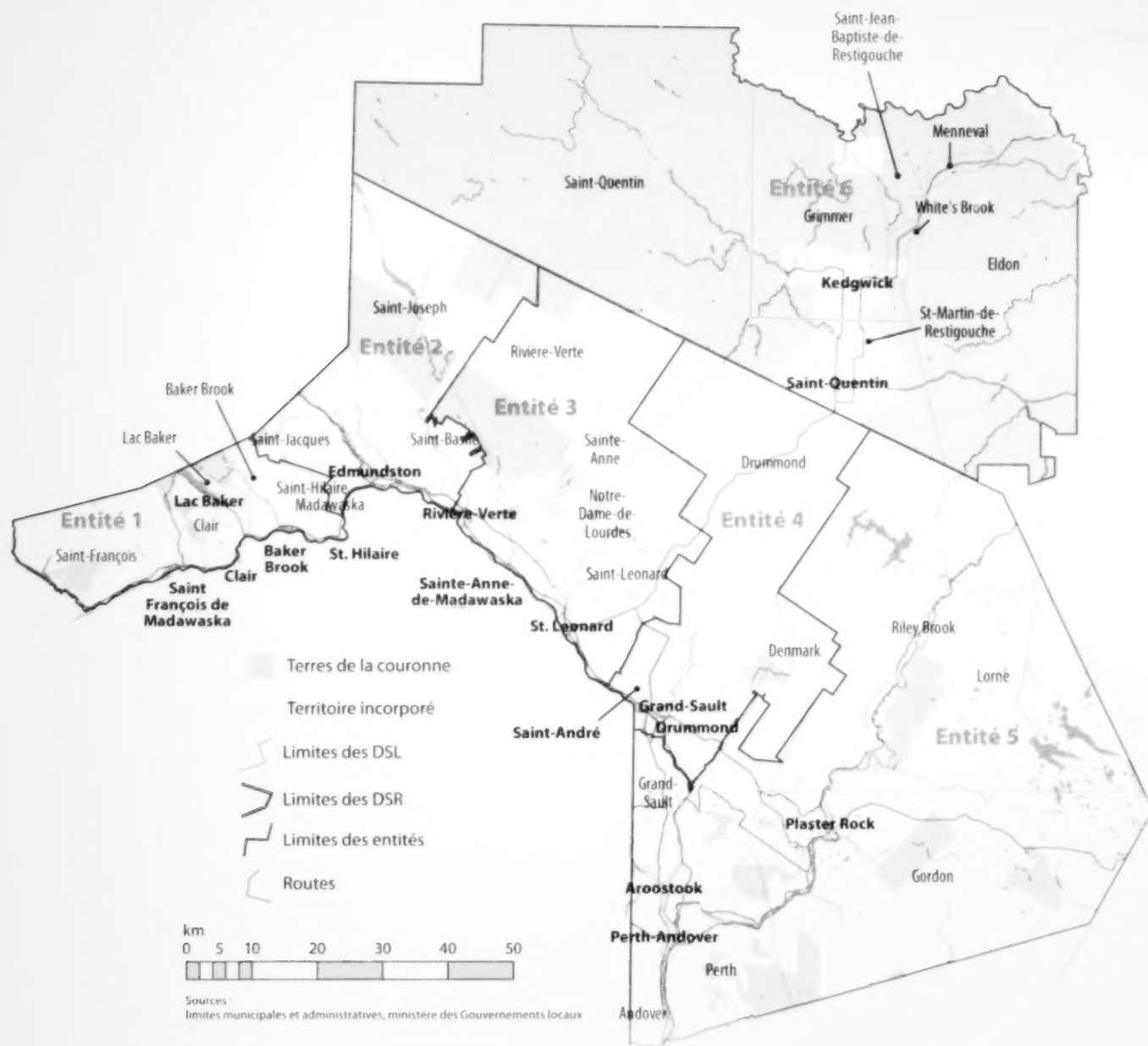
Carte provinciale Districts de services régionaux et entités municipales



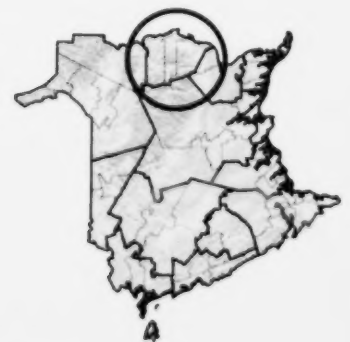
Districts de services régionaux et entités municipales



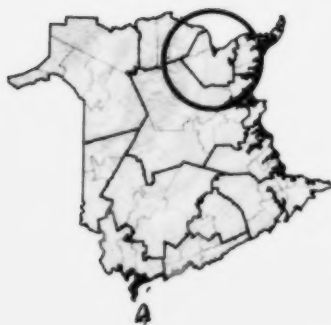
District de services régionaux 1



District de services régionaux 2



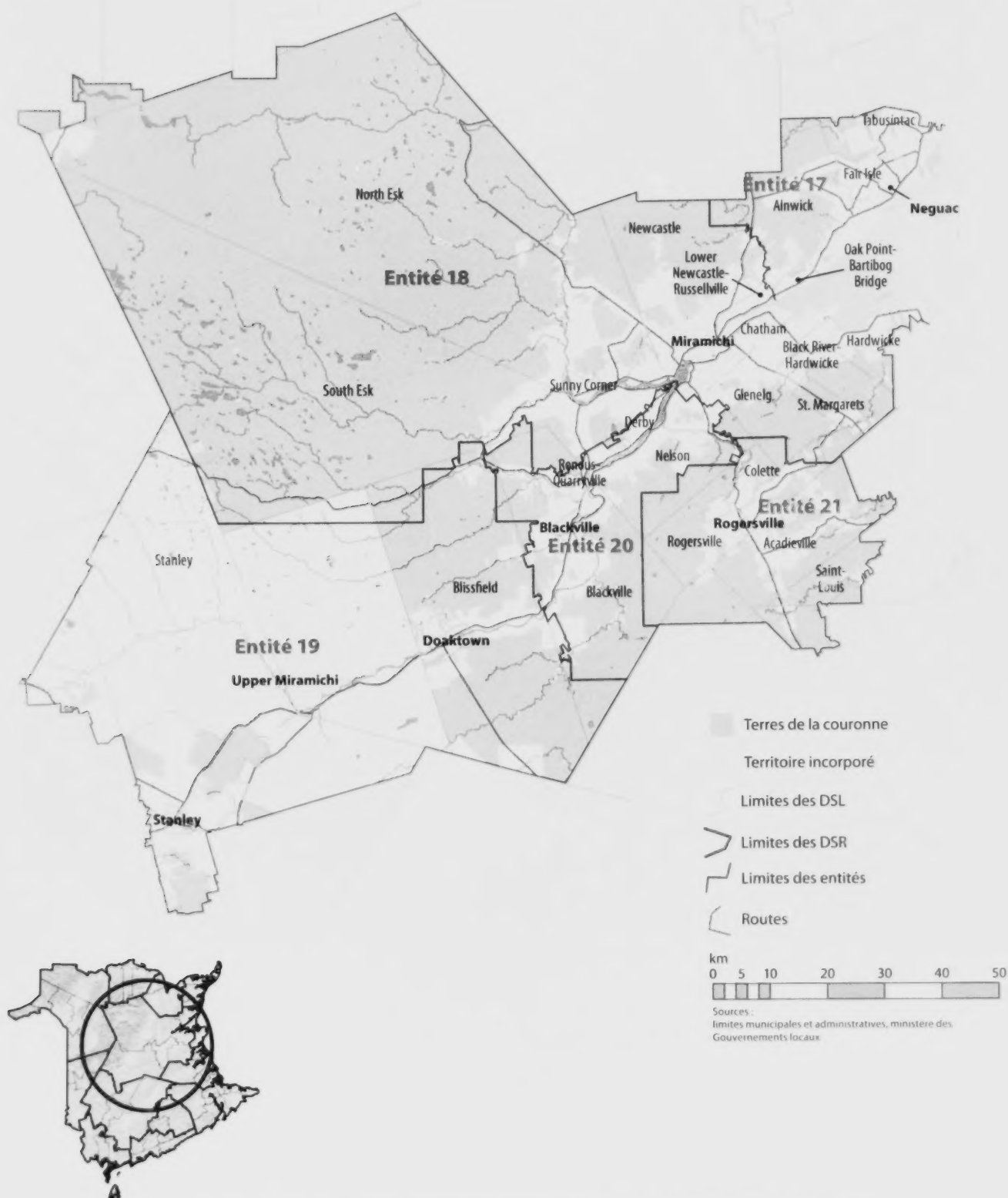
District de services régionaux 3



District de services régionaux 4



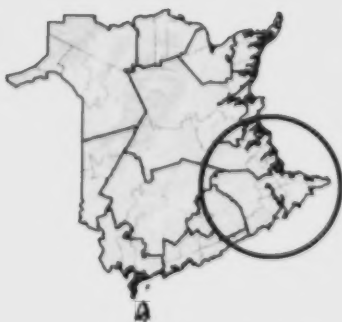
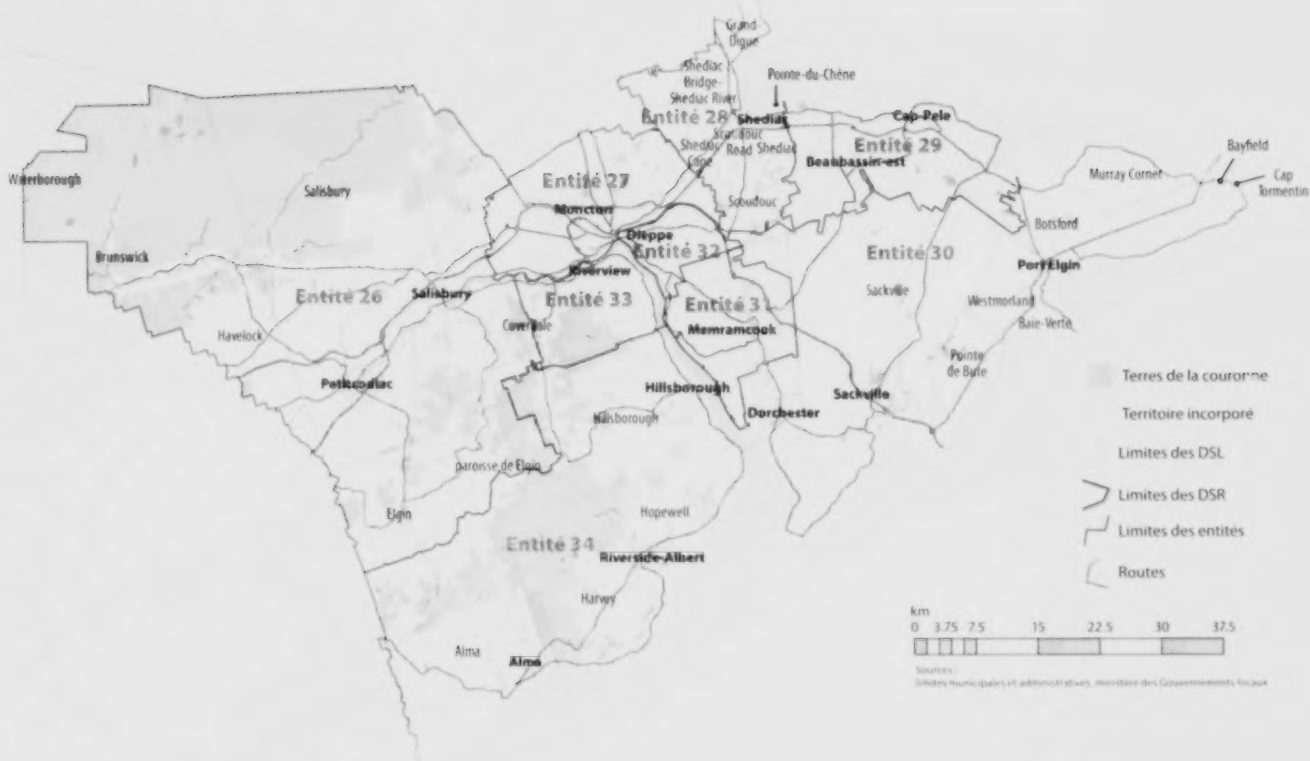
District de services régionaux 5



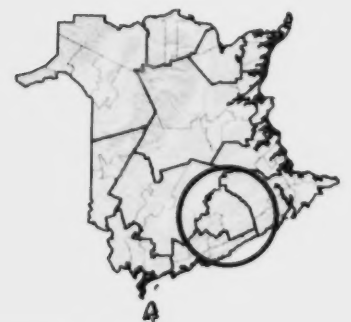
District de services régionaux 6



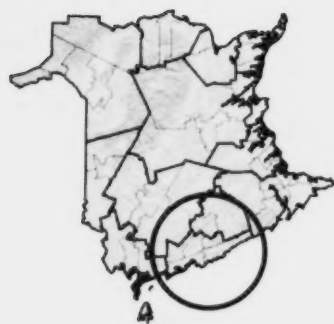
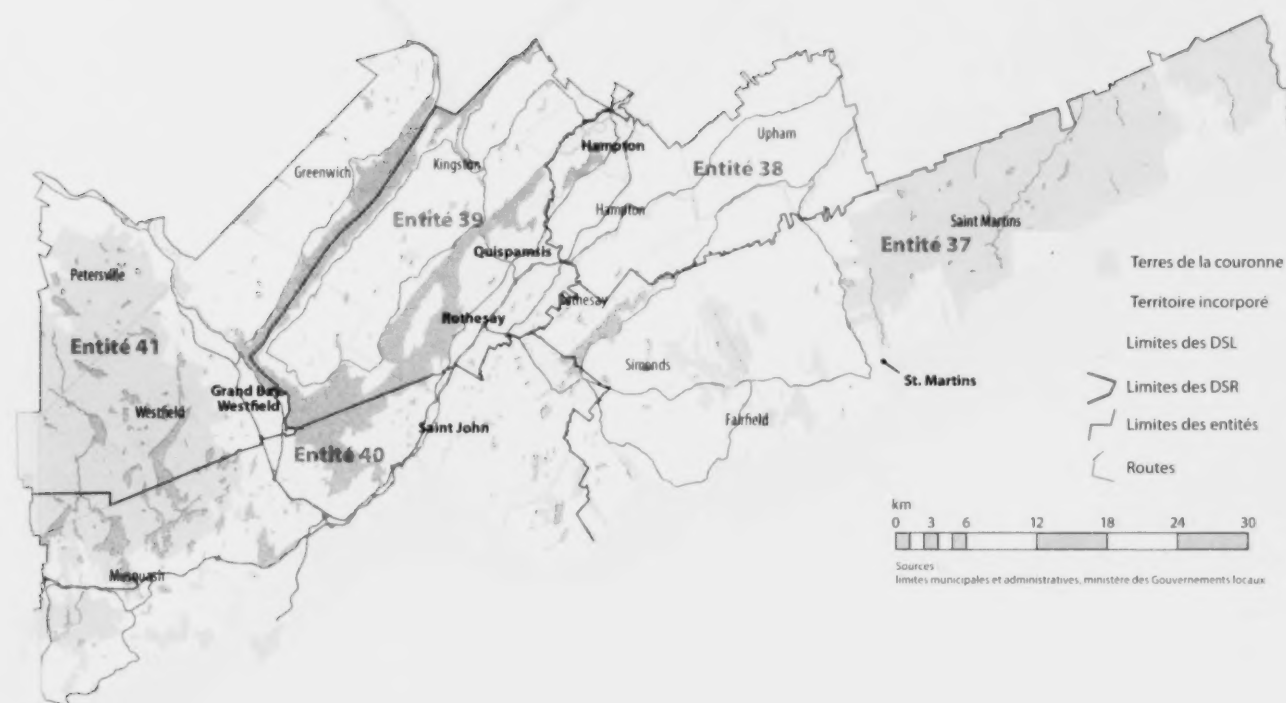
District de services régionaux 7



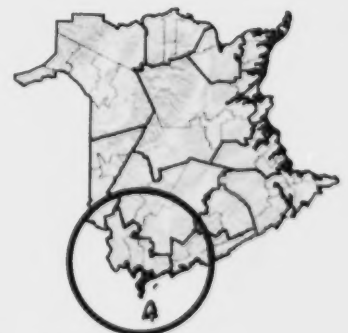
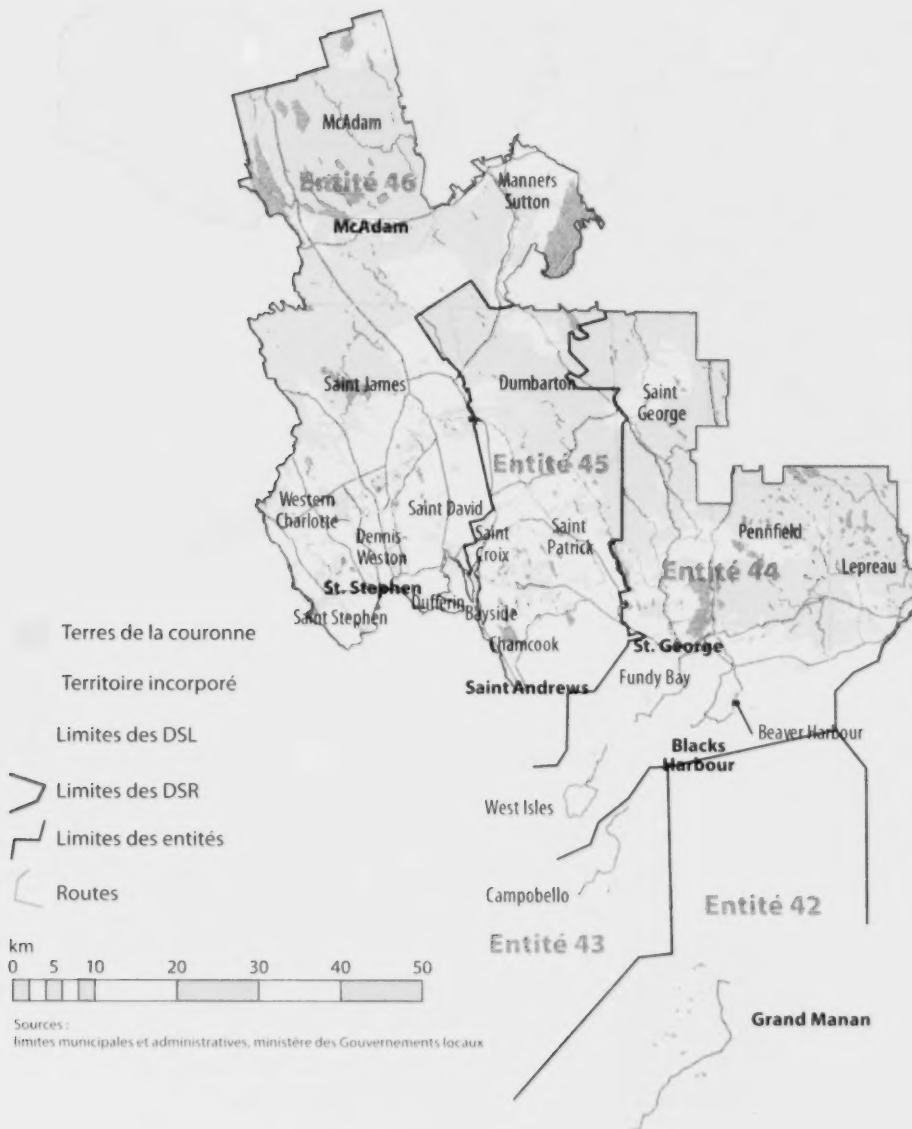
District de services régionaux 8



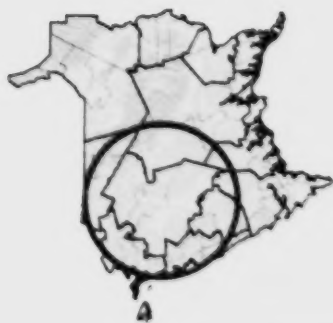
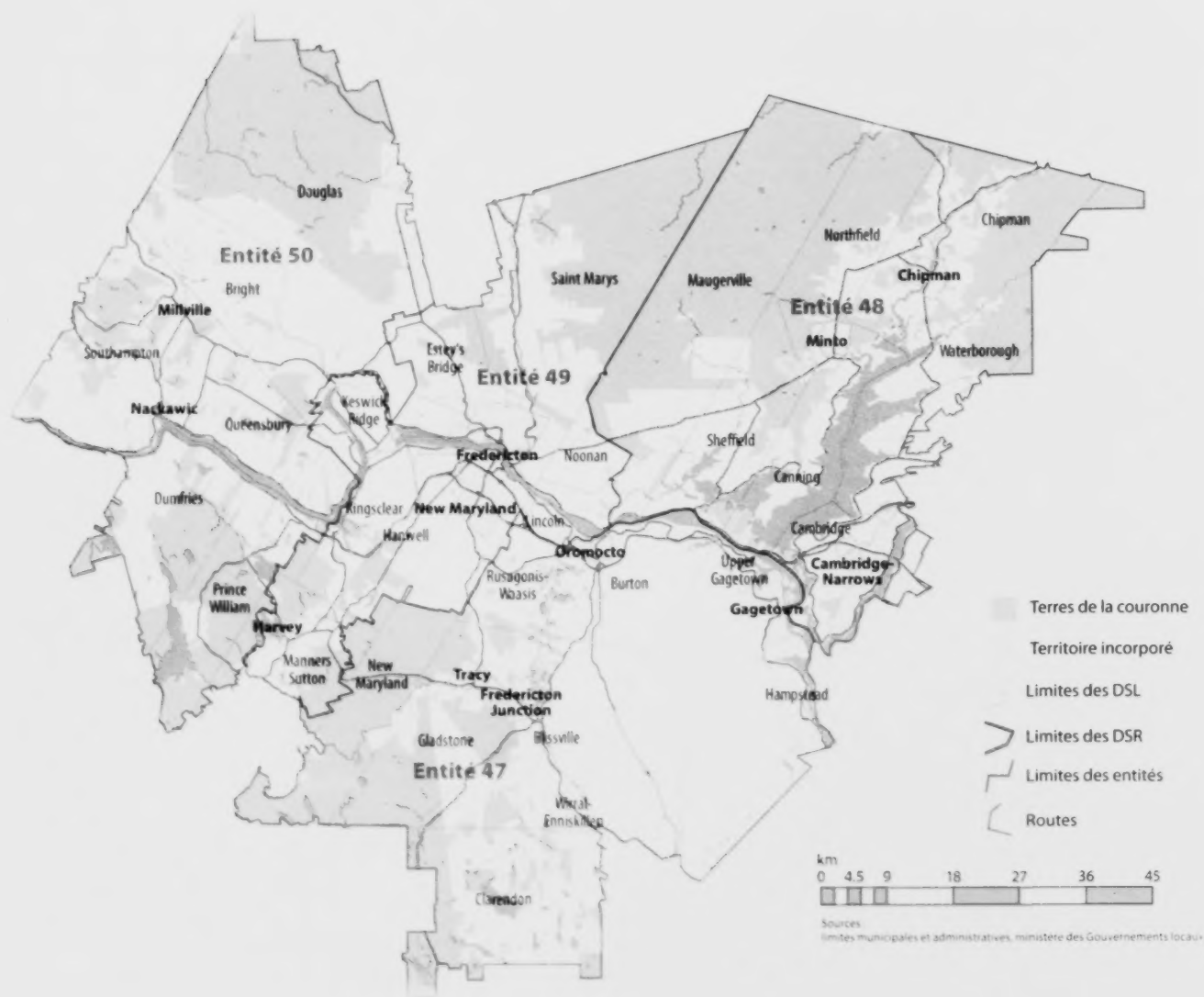
District de services régionaux 9



District de services régionaux 10



District de services régionaux 11



District de services régionaux 12



